Phân tích, so sánh nội dung của Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin với một số Luật mẫu về tự do/tiếp cận thông tin

01/12/2015

PGS.TS VŨ CÔNG GIAO
Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội
NGUYỄN ANH ĐỨC
Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

1. Các cơ quan có trách nhiệm và phạm vi thông tin được cung cấp

1.1. Các cơ quan có trách nhiệm

Có hai cách tiếp cận chính khi định nghĩa cơ quan nào thuộc diện điều chỉnh của Luật TCTT.

Cách tiếp cận phổ biến nhất là chỉ nêu định nghĩa mang tính nguyên tắc, còn việc xác định cụ thể sẽ căn cứ vào từng trường hợp (thể hiện trong Luật mẫu của ARTICLE 19 và Luật mẫu của châu Phi). Ưu điểm của cách thức này là đơn giản, dễ quy định, có tính mềm dẻo, thích ứng cao, nhưng nhược điểm là gây khó khăn trong việc xác định tư cách các chủ thể có nghĩa vụ, đặc biệt là với những chủ thể mang tính chất tạm thời như các nhà thầu tư nhân cung cấp dịch vụ công, thậm chí cả những tổ chức thường trực thực hiện chức năng công cũng khó xác định nhiệm vụ giữa cơ quan chủ quản và cơ quan trực thuộc, dù cùng “được thành lập theo luật/pháp luật”.

Ngược lại với cách thứ nhất, cách tiếp cận thứ hai đưa ra danh mục tên các cơ quan sẽ được điều chỉnh trong luật. Cách này có ưu điểm là rõ ràng, cụ thể, tránh được khó khăn của cách thứ nhất, nhưng nhược điểm là quá cứng nhắc, dễ lạc hậu, bất cập, sau một thời gian sẽ dẫn đến tình trạng danh sách cơ quan đưa ra có khi vừa thừa lại vừa thiếu.

Giải pháp có thể dựa trên cách tiếp cận trong Luật mẫu của Khối Thịnh vượng chung, trong đó vẫn liệt kê các cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin nhưng dựa trên hai nguyên tắc chính: *Một là*, được hình thành theo hiến định hoặc luật định (như cơ quan công hoặc tổ chức/pháp nhân công); *Hai là*, “tổ chức được thành lập vì mục đích công” bất kể có tư cách pháp nhân hay không - miễn là được sở hữu hoặc được quản lý bởi nhà nước. Ví dụ, Điều 1 Luật mẫu của châu Phi xác định tổ chức tư có liên quan là một tổ chức mà xét trong phạm vi một hoạt động cụ thể do nhà nước sở hữu, kiểm soát hay tài trợ, trực tiếp hoặc gián tiếp, hoàn toàn hoặc một phần, nhưng chỉ bó hẹp trong phạm vi tài trợ đó; hoặc tiến hành một chức năng của Nhà nước hay dịch vụ công theo luật định nhưng chỉ bó hẹp trong phạm vi chức năng hoặc dịch vụ đó.

Với hai nguyên tắc nêu trên, phạm vi chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin vừa có thể xác định rõ ràng, lại không bị giới hạn một cách cứng nhắc.

Đối chiếu với Dự thảo Luật TCTT của Việt Nam, có thể thấy cách quy định tại Điều 6 về cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp thông tin chưa bao gồm hết những chủ thể có trách nhiệm, đặc biệt là những tổ chức chính trị, chính trị xã hội như Mặt trận Tổ quốc, Hội Nông dân, Hội Liên hiệp phụ nữ, Hội Cựu chiến binh,… Mặc dù không phải toàn bộ, nhưng có một số hoạt động của các tổ chức này liên quan đến thực hiện chức năng công của Nhà nước, ví dụ như thực hiện chức năng "tham gia quản lý nhà nước" về những lĩnh vực có liên quan (cho ý kiến xét nâng lương, bổ nhiệm, bãi nhiệm, cách chức,…); thực hiện đối ngoại nhân dân (chức năng của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam); tham gia xây dựng Nhà nước và pháp luật,…

Theo Bản thuyết minh của Bộ Tư pháp về Dự thảo Luật TCTT công bố lấy ý kiến nhân dân, lý do không quy định công khai thông tin do các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội nắm giữ vì những thông tin đó "...chủ yếu liên quan đến vấn đề quản lý, sử dụng tài chính, ngân sách và hoạt động của các tổ chức. Việc công khai các thông tin này cũng đã được quy định trong các văn bản pháp luật hiện hành như Luật Ngân sách nhà nước, Luật Cán bộ, công chức, Luật Quản lý và sử dụng tài sản công... Do đó, việc TCTT của các tổ chức này đã được đảm bảo ở mức độ nhất định. Ngoài ra, hoạt động của các tổ chức này còn được quy định bởi điều lệ của từng tổ chức..."[5]. Tuy nhiên, cần thấy rằng, với cách giải thích như vậy, ngay cả hoạt động của các cơ quan nhà nước như Quốc hội, Chính phủ, chính quyền địa phương các cấp, các cơ quan Tòa án, Viện kiểm sát cũng đều đã được điều chỉnh bởi các đạo luật chuyên ngành mà ở đó đã có các quy định về trách nhiệm cung cấp thông tin đối với từng hoạt động cụ thể. Trong khi đó, điều cần thiết khi ban hành Luật TCTT, như chính cơ quan soạn thảo nêu ra tại Tờ trình, là vì "…phạm vi thông tin được công khai, hình thức công khai thông tin cũng như quy trình, thủ tục tiếp nhận yêu cầu và cung cấp thông tin theo yêu cầu ở các cơ quan nhà nước chưa được thực hiện thống nhất, còn phụ thuộc vào quyết định của từng cơ quan và thái độ phục vụ của công chức trực tiếp tiếp nhận yêu cầu…"[6].

1.2. Giới hạn thông tin được cung cấp

Việc xác định rõ giới hạn những thông tin được cung cấp trong Dự thảo Luật là cần thiết để việc thực thi quyền TCTT không bị cản trở bởi một đạo luật khác (ví dụ như Luật về Bí mật nhà nước, Luật về An ninh quốc gia, Luật về An ninh thông tin,…).

Về vấn đề này, các Luật mẫu đều quy định theo hướng giới hạn thông tin được tiếp cận bởi các lý do an ninh quốc gia, lợi ích công, hay quyền và danh dự của bên thứ ba. Bên cạnh đó, có Luật mẫu bao gồm những quy định trực tiếp, rõ ràng để xác định nội hàm của các lợi ích đó, cụ thể như Luật mẫu của Khối Thịnh vượng chung quy định rất chi tiết các trường hợp mà cơ quan công quyền không có trách nhiệm công bố thông tin dựa theo tính chất của "văn bản", và gọi chung là "các văn bản được miễn công bố", tại Phần 4 với 11 điều (từ Điều 25 đến Điều 36). Cùng với việc quy định các ngoại lệ cụ thể cho từng trường hợp, Luật mẫu của Khối thịnh vượng chung còn dành riêng Điều 36 để quy định trách nhiệm “thiện chí và nỗ lực cao nhất” của các cơ quan công quyền khi cân nhắc các trường hợp cụ thể để quyết định có hay không cung cấp thông tin.

Trong khi đó, Dự thảo Luật TCTT hiện nay của Việt Nam chỉ đề cập tới giới hạn thông tin một cách rất chung tại khoản 2 Điều 1 với 5 nhóm thông tin không được điều chỉnh bởi Luật này. Cách quy định như vậy tạo điều kiện cho các luật khác (Luật Bảo vệ bí mật nhà nước) trở thành chiếc “van an toàn” cho những thông tin mà Nhà nước không muốn công bố, không muốn cung cấp tới người dân. Để tránh tình trạng này, các Luật mẫu không chỉ quy định nguyên tắc thiện chí với mục tiêu đưa luật về TCTT có giá trị áp dụng cao hơn so với các luật khác. Như ở Luật mẫu của Khối Thịnh vượng chung, Điều 35 quy định: “Mặc dù có thể trái với bất kỳ luật nào, song một cơ quan công quyền sẽ vẫn cho phép tiếp cận một văn bản được miễn công bố trong trường hợp có bằng chứng chính đáng cho thấy đã hoặc có khả năng đã xảy ra:

- việc lạm dụng quyền hạn hoặc vô ý gây hậu quả khi thực hiện thẩm quyền;
- bất công đối với một cá nhân;
- nguy hiểm tới sức khỏe hay an toàn của một cá nhân hoặc xã hội; hoặc
- sử dụng trái phép ngân sách nhà nước”.

Cách quy định như vậy giúp loại trừ khả năng lạm dụng những đạo luật khác để từ chối việc cung cấp thông tin.

Về vấn đề trên, Điều 13 của Dự thảo Luật TCTT cũng đã quy định “trường hợp luật khác có quy định nhưng trái với nguyên tắc quy định tạiĐiều 4 của Luật này thì phải sửa đổi, bổ sung cho phù hợp”. Tuy nhiên, vẫn nên sửa đổi theo hướng liệt kê cụ thể các trường hợp loại trừ trách nhiệm cung cấp thông tin; còn trong trường hợp khác thì nên sửa đổi như ở Điều 35 Luật mẫu của Khối Thịnh vượng chung đã nêu trên để bảo đảm chắc chắn rằng, các nguyên tắc và quy định của Luật TCTT phải được thực hiện, kể cả khi không phù hợp với một luật khác hiện hành.

1.3. Khái niệm thông tin

Thông tin là thuật ngữ nền tảng, rất quan trọng, vì có ý nghĩa xác định phạm vi điều chỉnh về mặt nội dung của một đạo luật tự do/TCTT.

Dự thảo Luật TCTT hiện nay nêu định nghĩa “thông tin” là *“tin* được chứa đựng trong văn bản, hồ sơ, tài liệu có sẵn, tồn tại dưới dạng bản viết, bản in, bản điện tử, tranh, ảnh, bản vẽ, băng, đĩa, bản ghi hình, ghi âm hoặc các dạng khác do cơ quan nhà nước tạo ra trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình” (khoản 1 Điều 3).

Quy định này gây khó khăn trong việc hiểu đúng thuật ngữ, vì dễ nhầm lẫn với các dạng tin tức, thông báo vốn có nghĩa rất hẹp. Về vấn đề này, cũng quy định về “thông tin” nhưng Luật mẫu của châu Phi không xác định đó là “tin” nằm trong các tài liệu, vì “tin” là khái niệm có nội hàm không xác định rõ. Và nếu quy định như Dự thảo Luật TCTT, người dân cũng không xác định được “tin” nào là phù hợp với nhu cầu của họ để yêu cầu, từ đó dẫn đến nội dung của yêu cầu có thể quá rộng (gây khó khăn cho chính cơ quan cung cấp) hoặc quá hẹp (gây bất lợi cho người yêu cầu).

Giải pháp có thể tham khảo ở hai Luật mẫu (của ARTICLE 19 và của Khối Thịnh vượng chung), ở đó không giải nghĩa về "thông tin do cơ quan công nắm giữ", mà thay vào đó, giải nghĩa về "văn bản"/"hồ sơ" là các phương tiện lưu giữ mang tính vật chất hữu hình, dễ hình dung, dễ nắm bắt hơn là khái niệm mang tính định tính như "thông tin". Nhờ đó, việc TCTT của người dân được "vật chất hóa" thông qua việc tiếp cận các phương tiện lưu giữ thông tin là những "văn bản" hay "hồ sơ" mà các cơ quan công nắm giữ. Từ việc tiếp cận các dạng thức lưu giữ đó mới có được thông tin mà người dân muốn tìm hiểu. Thậm chí, theo quy định tại Điều 12 Luật mẫu của Khối Thịnh vượng chung, những văn bản không nằm trong quy định của Luật này (bao gồm cả những văn bản thuộc diện được miễn công bố) cũng có thể được cung cấp trong trường hợp cơ quan công có thể công bố (theo thẩm quyền) hoặc phải công bố (theo luật định).

Do đó, Dự thảo Luật TCTT nên thay thuật ngữ "thông tin" tại khoản 1 Điều 3 thành thuật ngữ "hồ sơ" hoặc "tài liệu" và vẫn có thể giữ những dạng thức được liệt kê nhằm giải thích thuật ngữ như hiện nay.

2. Chủ thể có quyền yêu cầu cung cấp thông tin

Các Luật mẫu đều quy định cho phép bất kỳ cá nhân nào cũng có quyền yêu cầu cung cấp thông tin mà không kể đến lợi ích pháp lý (có liên quan hay không), địa vị pháp lý (có phải là công dân hay không), và nơi cư trú (có ở quốc gia đó hay không). Điều này phù hợp với bối cảnh hội nhập toàn cầu trong đó sự hợp tác, giao lưu, đi lại giữa các quốc gia ngày càng phát triển mạnh.

Tuy nhiên, khoản 1 Điều 1 Dự thảo Luật TCTT nêu rằng: "Luật này quy định về quyền TCTT của công dân". Với quy định đó, có thể hiểu là theo Dự thảo Luật TCTT, chỉ công dân mới là chủ thể của quyền. Quy định này không chỉ đi ngược với xu hướng chung trên thế giới mà còn ít nhiều mâu thuẫn với quy định tại khoản 1 Điều 32 Dự thảo Luật TCTT, trong đó cho phép người nước ngoài cư trú hợp pháp tại Việt Nam có quyền yêu cầu cung cấp những thông tin liên quan trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ của họ. Nói cách khác, quy định tại khoản 1 Điều 32 đã vượt ra khỏi phạm vi điều chỉnh của Dự thảo Luật TCTT.

Việc giới hạn phạm vi chủ thể của quyền là công dân trong Dự thảo Luật TCTT có thể được lý giải là để "phù hợp" với quy định tại Điều 25 Hiến pháp năm 2013, trong đó nêu rằng: "Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, TCTT, hội họp, lập hội, biểu tình". Tuy nhiên, cần hiểu khái niệm "phù hợp" theo nghĩa mở, rộng hơn chứ không phải là "hoàn toàn khớp". Phù hợp có nghĩa là không hẹp hơn quy định của Hiến pháp, nhưng có thể mở rộng quy định của Hiến pháp. Cụ thể, trong trường hợp này, việc quy định "mọi người" thay cho "công dân" có quyền TCTT vẫn có thể coi là phù hợp với Hiến pháp.

Một vấn đề khác về chủ thể quyền TCTT thể hiện ở Dự thảo Luật TCTT là quy định tại khoản 6 Điều 4 về nguyên tắc hỗ trợ "người khuyết tật, người sống ở miền núi, hải đảo, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thực hiện quyền TCTT". Mặc dù quy định này có mục đích là bảo đảm tính công bằng trong tiếp cận quyền, nhưng do cách quy định kiểu liệt kê khiến nó có thể gây mất công bằng đối với những chủ thể quyền khác cũng gặp khó khăn. Để khắc phục, không nên liệt kê các chủ thể được ưu tiên mà chỉ quy định một cách khái quát, còn các chủ thể cụ thể nào được ưu tiên sẽ được Chính phủ xác định, điều chỉnh tuỳ theo tình hình thực tế.

3. Hình thức yêu cầu cung cấp thông tin

Có một nguyên tắc chung là việc quy định các hình thức yêu cầu cung cấp thông tin không được trở thành rào cản đối với việc thực thi quyền. Trên tinh thần đó, các Luật mẫu đều ghi nhận nhiều hình thức yêu cầu cung cấp thông tin khác nhau, bao gồm: bằng văn bản (gửi trực tiếp, hoặc qua đường bưu điện, fax, mạng điện tử), hoặc bằng lời nói. Việc quy định đa dạng các hình thức yêu cầu cung cấp thông tin như vậy sẽ giúp người dân có thể thực hiện quyền của họ phù hợp với điều kiện cụ thể một cách thuận tiện nhất.

Tuy nhiên, Dự thảo Luật TCTT chưa thể hiện được nội hàm này vì vẫn chưa cho phép yêu cầu cung cấp thông tin bằng lời nói. Ở đây, có thể áp dụng giải pháp được đưa ra trong Luật mẫu của châu Phi, theo đó vẫn cho phép chủ thể quyền được yêu cầu cung cấp thông tin bằng lời nói, nhưng cán bộ tiếp nhận yêu cầu có trách nhiệm phải lập văn bản về việc yêu cầu đó (đồng thời chuyển một bản sao cho người có đề nghị)[7].

Cũng về hình thức của yêu cầu cung cấp thông tin, yêu cầu (dù được thể hiện dưới hình thức văn bản hoặc lời nói) phải thể hiện được một số nội dung cơ bản. Việc đặt ra những nội dung cơ bản đó là cần thiết để cơ quan được yêu cầu hiểu và đáp ứng được nhu cầu của người dân (loại thông tin, hình thức cung cấp/tiếp nhận) qua đó có thể cung cấp thông tin nhanh chóng, chính xác, đầy đủ.

Tuy nhiên, nếu đặt ra quá nhiều nội dung không cần thiết đối với một yêu cầu cung cấp thông tin sẽ tạo ra rào cản với người dân, ví dụ như đòi hỏi nêu *lý do yêu cầu cung cấp thông tin* hay *mục đích sử dụng thông tin* (như tại điểm d, khoản 2, Điều 20 Dự thảo Luật TCTT). Đó là bởi không phải ai cũng có thể tìm được một lý do phù hợp, hoặc một mục đích sử dụng phù hợp để nêu ra, và có nhiều trường hợp nêu không đúng với lý do thực hoặc mục đích thực của yêu cầu, khiến cho việc thực hiện quy định này trở nên hình thức, thậm chí có thể bị viện dẫn để từ chối cung cấp thông tin nếu “lý do/mục đích yêu cầu không được rõ ràng”.

Vấn đề này nên tham khảo quy định trong Luật mẫu của châu Phi. Thay vì đòi hỏi đưa ra lý do, hoặc mục đích yêu cầu cung cấp thông tin một cách chung chung, khó định hình, Luật mẫu của châu Phi quy định cụ thể hai trường hợp cần nêu lý do, và “xác định rõ lý do” cần cung cấp, đó là:

- Nếu người có đề nghị tin rằng thông tin là cần thiết để bảo vệ tính mạng hay quyền tự do của một cá nhân thì phải đưa vào *một nội dung thể hiện điều đó*, *bao gồm căn cứ để tin* như vậy; hoặc
- Nếu đơn đề nghị được gửi tới một tổ chức tư, cần chứng minh thông tin được yêu cầu sẽ có thể hỗ trợ việc thực hiện hay bảo vệ bất kỳ quyền nào[8].

Do đó, Dự thảo nên bỏ yêu cầu nêu lý do, mục đích cung cấp thông tin, hoặc nếu giữ thì chỉ nên quy định như trong Luật mẫu của châu Phi.

4. Thời hạn giải quyết và chuyển tiếp yêu cầu cung cấp thông tin

Thời hạn giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin được quy định tại các Điều 26, 27 và 28 Dự thảo Luật TCTT, tương ứng với các trường hợp cung cấp thông tin trực tiếp tại trụ sở cơ quan; cung cấp qua mạng điện tử; và cung cấp qua đường bưu điện, fax. Có thể thấy, việc đặt ra những thời hạn như trong Dự thảo Luật TCTT là cần thiết và phù hợp, đặc biệt là với điều kiện hiện tại của Việt Nam, khi cơ sở dữ liệu chủ yếu được lưu giữ thủ công, ít được số hóa sẽ khiến cho quá trình tìm kiếm dữ liệu của các cơ quan được yêu cầu cung cấp thông tin cần nhiều thời gian hơn. Việc quy định thời hạn với các mức độ khác nhau tùy thuộc vào tính chất phức tạp của thông tin, hình thức cung cấp thông tin được yêu cầu giúp làm giảm nhẹ áp lực cho các cơ quan có nghĩa vụ cung cấp thông tin, qua đó góp phần nâng cao hiệu quả giải quyết vụ việc.

Tuy nhiên, còn có một quy định khác về thời hạn trong Luật mẫu của ARTICLE 19, Luật mẫu của châu Phi nên được nghiên cứu bổ sung vào Dự thảo Luật TCTT, đó là trường hợp yêu cầu cung cấp thông tin cần thiết để bảo vệ tính mạng hoặc tự do của một người, việc trả lời yêu cầu cung cấp thông tin phải được thực hiện trong vòng 48 giờ[9]. Bổ sung này cũng để phù hợp với nguyên tắc đầu tiên của Dự thảo Luật TCTT (tại khoản 1 Điều 4) là việc cung cấp thông tin phải đảm bảo tính kịp thời. Tính kịp thời ở đây nếu hiểu theo nghĩa hẹp thì là đúng với thời hạn do luật định, song nên nhìn nhận nguyên tắc này ở một nghĩa rộng hơn, đó là kịp thời bảo vệ những quyền con người cơ bản khác đang có nguy cơ bị xâm hại như quyền tự do, quyền được bảo vệ sức khỏe, tính mạng,…

Trong thời hạn giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin, nếu xác định thông tin được yêu cầu không do cơ quan được yêu cầu nắm giữ, và cơ quan này biết được nơi đang nắm giữ thông tin thì phải có trách nhiệm chuyển yêu cầu cung cấp thông tin tới cơ quan, tổ chức đang nắm giữ thông tin. Quy định này được ghi nhận ở cả ba Luật mẫu với mục tiêu tạo sự thuận lợi cho người dân trong việc nhanh chóng đáp ứng nhu cầu về thông tin của họ. Dự thảo hiện nay cũng đã phần nào thể hiện được tinh thần này nhưng chưa triệt để. Khoản 3 Điều 22 Dự thảo Luật TCTT quy định “trường hợp thông tin được yêu cầu không thuộc trách nhiệm cung cấp thông tin của cơ quan thì cơ quan nhận được yêu cầu phải thông báo và hướng dẫn người yêu cầu đến cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin”. Điều đó có nghĩa là cơ quan chỉ có trách nhiệm hướng dẫn người yêu cầu tìm đến cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin chứ không trực tiếp chuyển yêu cầu tới cơ quan có trách nhiệm. Nói cách khác, người dân phải thực hiện lại quy trình từ đầu ở một cơ quan mới có nắm giữ thông tin, dẫn đến việc kéo dài thời gian TCTT và thậm chí, có khả năng tiếp tục xảy ra nhầm lẫn về chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin ở “bước hai” này (như nhầm về địa chỉ, thẩm quyền,…). Rủi ro đó, cùng với tinh thần bảo đảm lợi ích tốt nhất cho người yêu cầu cung cấp thông tin (và hoàn toàn trong phạm vi khả năng của cơ quan công) đòi hỏi cần có quy định về trách nhiệm chuyển tiếp yêu cầu cung cấp thông tin tới cơ quan công có trách nhiệm cung cấp (thay vì chỉ giới thiệu người yêu cầu cung cấp tới cơ quan có thông tin).

5. Cơ chế giám sát, bảo vệ quyền

5.1. Cơ chế giám sát

Để tránh tình trạng "vừa đá bóng, vừa thổi còi", Luật TCTT trên thế giới thường giao nhiệm vụ giám sát cho một thiết chế độc lập như cơ quan giám sát Ombudsman hoặc Ủy ban về Tự do thông tin (Cao ủy Thông tin).

Mặc dù vậy, đây chỉ là mô hình được khuyến khích thiết lập chứ không bắt buộc phải có như một nguyên tắc cơ bản trong bảo đảm quyền TCTT. Về vấn đề này, Ban soạn thảo Luật mẫu của Khối Thịnh vượng chung cũng khẳng định: "Ban thư ký cho rằng luật tự do thông tin có thể thực hiện được ở những quốc gia nhỏ mà không cần sự hỗ trợ của một ủy viên thông tin chuyên trách. Điều cần thiết là cam kết của từng bộ, ngành đối với nguyên tắc cho rằng người dân cần phải được TCTT"[10]. Tuy nhiên, khẳng định này của Ban thư ký không phải để nhằm hạn chế các nước thành viên thiết lập cơ chế chuyên trách, mà chỉ là một lý giải về tính tùy chọn của cơ chế này. Thực tế cho thấy, việc thiếu một cơ chế chuyên trách sẽ khiến cho Luật TCTT rất khó được đảm bảo ở những nước mà nền công vụ chưa thấm nhuần "văn hóa phục vụ" như ở Việt Nam. Vì vậy, vẫn nên nghiên cứu bổ sung quy định thiết lập cơ quan chuyên trách vào Dự thảo Luật TCTT.

5.2. Cơ chế bảo vệ

Bảo vệ quyền của người yêu cầu cung cấp thông tin

Khoản 1 Điều 11 Dự thảo Luật TCTT quy định hai biện pháp bảo vệ người yêu cầu cung cấp thông tin là khiếu nại và khởi kiện. Đây là hai phương thức giải quyết tranh chấp hành chính truyền thống đang áp dụng ở nước ta nhưng đều có những nhược điểm nhất định.

- Với phương thức giải quyết thông qua khiếu nại, thực tiễn giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam cho thấy, một số cơ quan nhà nước chưa làm tròn trách nhiệm được giao, thiếu quan tâm giải quyết tận gốc của khiếu nại. Việc giải quyết các vụ việc khiếu nại hành chính thường chậm, công tác thẩm tra, xác minh sơ sài, thu thập chứng cứ không đầy đủ, kết luận thiếu chính xác, áp dụng pháp luật cứng nhắc, phương án giải quyết thiếu thuyết phục,... dẫn đến giảm sút niềm tin của nhân dân đối với cơ chế giải quyết khiếu nại.
- Đối với cơ chế khởi kiện thông qua bộ máy tư pháp, điểm mạnh của cơ chế này là có tính độc lập tương đối so với hệ thống các cơ quan quản lý hành chính, nhờ đó có nhiều khả năng để chủ thể bị xâm phạm quyền có thể đạt được một phán quyết công bằng. Tuy nhiên, trình tự tố tụng theo thủ tục tư pháp thường phức tạp, gây ra những vấn đề như tốn kém về tài chính và thường kéo dài khiến cho việc TCTT của người dân bị chậm trễ.

Việc thành lập một thiết chế độc lập như đã nêu cũng góp phần khắc phục hạn chế nêu trên, vì cơ quan này thường đảm nhận cả chức năng giải quyết các tranh chấp nhằm bảo vệ quyền TCTT của người dân.

Bảo vệ người tiết lộ thông tin

Đây là một lỗ hổng trong Dự thảo Luật TCTT. Cùng với những nỗ lực nâng cao chất lượng hoạt động công vụ thì việc bảo đảm an toàn cho những người cung cấp những thông tin về những sai phạm trong hoạt động công vụ của bộ máy nhà nước là rất cần thiết.

Theo các Luật mẫu, không cá nhân nào có thể phải chịu một trách nhiệm pháp lý, hành chính hoặc bị ảnh hưởng đến nghề nghiệp, cho dù họ có vi phạm nghĩa vụ pháp lý hoặc nội quy nghề nghiệp, khi công khai thông tin về những hành vi sai trái, hoặc thông tin về những mối đe dọa nghiêm trọng đến sức khoẻ, sự an toàn hoặc ô nhiễm môi trường, miễn là họ công khai thông tin ngay tình và đưa được ra các bằng chứng xác thực[11].

6. Xử lý các hành vi vi phạm

Việc quy định các hành vi có thể phải chịu áp dụng chế tài pháp luật tại Điều 12 Dự thảo Luật TCTT còn chưa bao quát được hết các dạng hành vi xâm phạm quyền. Một số điểm cụ thể nên cân nhắc ở Điều 12 như sau:

Đối với khoản 1:

- Nên bỏ yêu cầu về mục đích của hành vi thay đổi, hủy hoại thông tin, vì không kể bất cứ lý do gì, chỉ cần chứng minh được yếu tố cố ý là đủ điều kiện xem xét xử lý người có hành vi vi phạm, hoặc trong trường hợp vô ý nhưng gây hậu quả rất nghiêm trọng cũng cần xem xét xử lý. Việc cân nhắc mục đích của hành vi sẽ do Tòa án xác định làm căn cứ ra phán quyết, qua đó góp phần nâng cao “tính độc lập” trong phán quyết của tòa án.
- Không cần chỉ ra hậu quả của việc cố tình cung cấp sai, cung cấp không đầy đủ thông tin, mà chỉ cần chứng minh được lỗi cố ý là có thể truy cứu trách nhiệm. Việc xác định hậu quả sẽ được giải quyết theo các trình tự tố tụng để xác định mức độ chịu trách nhiệm.

Đối với khoản 2:

Nội dung của quy định này không rõ ràng và thiếu tính thực tế. Rất khó để người yêu cầu cung cấp thông tin, với vị thế của mình và nhu cầu đang cần đến sự hỗ trợ của cơ quan cung cấp thông tin lại có khả năng thực hiện hành vi nào đó vi phạm Luật này. Nếu người yêu cầu cung cấp thông tin có những hành vi vi phạm về trật tự công cộng, xâm phạm an ninh nơi làm việc của cơ quan,… thì đã được điều chỉnh bằng các đạo luật khác, cụ thể như Luật Xử lý vi phạm hành chính hay Bộ luật Hình sự. Các Luật mẫu cũng như hầu hết Luật TCTT của các quốc gia đều không có nội dung này. Do đó, nên cân nhắc việc bỏ quy định này ra khỏi Dự thảo Luật TCTT./.

---

[1] Dự thảo được góp ý là bản đã được Ban soạn thảo chỉnh lý sau khi Uỷ ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến vào ngày 12/8/2015.

[2] Xem toàn văn Luật mẫu của ARTICLE 19 (bản tiếng Anh), tại https://www.article19.org/data/files/ pdfs/standards/modelfoilaw.pdf.

[3] Xem toàn văn Luật mẫu của Khối thịnh vượng chung (bản tiếng Anh) tại: http://www.humanrightsinitiative.

org/programs/ai/rti/international/cw_standards/Cth%20model%20law%20-%20FOI%20Act.pdf.

[4] Xem toàn văn Luật mẫu của các quốc gia châu Phi (bản tiếng Anh) tại http://www.achpr.org/files/ news/ 2013/04/d84/model_law.pdf.

[5] Bộ Tư pháp (2015), Bản thuyết minh chi tiết về Dự thảo Luật TCTT.

[6] Bộ Tư pháp (2015), Bản thuyết minh chi tiết về Dự thảo Luật TCTT.

[7] Điều 13 (2) Luật mẫu của châu Phi.

[8] Điều 13 (6b,c) Luật mẫu của châu Phi.

[9] Xem Điều 9 Luật mẫu của ARTICLE 19 và Điều 15 (9) Luật mẫu của châu Phi.

[10] Commonwealth Secretariat (2002), *Document LMM(02)6*, đoạn 4.

[11] Xem Điều 47 Luật mẫu của ARTICLE 19, Điều 39 Luật mẫu của Khối Thịnh vượng chung, Điều 87 Luật mẫu của châu Phi.

(Nguồn tin: Bài viết đăng tải trên Ấn phẩm Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 24(304), tháng 12/2015)